

La gratuité au service de la justice et de l'efficacité

Philippe Van Parijs
Université catholique de Louvain
Chaire Hoover d'éthique économique et sociale

A paraître dans
Regards économiques
Université catholique de Louvain, IRES, septembre 2003.

Est-il juste que l'Université soit gratuite ? D'un côté, bien sûr que oui. De l'autre, bien sûr que non. J'explique ces deux réponses. Puis je les réconcilie. Enfin, je réponds à quelques objections.

Bien sûr que oui !

Partons d'une conception de la justice sociale comme égalité des chances — que dans divers variantes nous partageons tous. Entre des personnes issues de milieux familiaux plus ou moins aisés, il y a manifestement d'énormes inégalités de chances face à la vie. Faire payer l'Université plus que de manière symbolique, même en facilitant les prêts, ce serait inévitablement dissuader d'y venir des personnes d'origine plus modeste, pour qui des études supérieures, même gratuites, constituent déjà un investissement plus pesant et plus risqué. Comme l'accès à l'université affecte le succès économique ultérieur, la reproduction des inégalités sociales de génération en génération s'en trouverait favorisée.

On peut bien entendu imaginer un système de gratuité sélective, ou de bourses substantielles modulées selon le revenu familial. Mais comparé à la gratuité, un tel système présente trois désavantages qui, conjointement, sont décisifs. D'abord, la difficulté administrative de le mettre en oeuvre ne cesse de s'amplifier, en fonction de la complexité croissante des relations qu'entretiennent avec leurs familles — de moins en moins classiques, de plus en plus divisées, recomposées, etc. — les enfants en âge d'aller à l'Université. Ensuite toute sélectivité ciblée sur les « pauvres » entraîne une forme plus ou moins humiliante de stigmatisation, avec ce que cela peut impliquer d'hésitation à faire valoir ses droits. Enfin, un ciblage sur les bas revenus renforce l'effet de piège associé à l'ensemble de notre système de revenus de remplacement : retrouver un emploi ne signifiera pas seulement perdre l'indemnité de chômage, mais aussi devoir se mettre à payer l'université de ses enfants.

Par conséquent, à condition de disposer d'un système d'impôt sur le revenu suffisamment performant, mieux vaut offrir l'université gratuitement à tous les ménages — comme la scolarité primaire et secondaire, les soins de santé, les allocations familiales —, non parce que c'est mieux pour les riches (dont les impôts financent de toutes façons les prestations dont ils bénéficient), mais parce que c'est mieux pour les pauvres.

Bien sûr que non !

Partons à nouveau d'une conception de la justice sociale comme égalité des chances. De par leur équipement génétique, certains sont plus costauds que d'autres, d'autres plus rapides, d'autres encore plus beaux ou plus malins. Cet équipement initial, l'environnement familial en facilite, à des degrés divers, le développement. En outre, nous recevons tous de la société un cadeau supplémentaire, sous la forme d'un enseignement obligatoire jusqu'à un certain âge. Dans le meilleur des cas, ce cadeau est égal pour chacun quant à son coût. Mais il est très inégal dans ses effets, l'équipement initial, joint à l'environnement familial, permettant à certains de profiter bien plus que d'autres de cet enseignement, de transformer ce cadeau bien plus efficacement en avantages ultérieurs. Loin donc de corriger les inégalités initiales, ce cadeau, même lorsqu'il est égal, a tendance à les amplifier.

Mais il y a plus grave. A ceux qui sont déjà avantagés par leurs talents initiaux et ce que leur environnement familial et scolaire en a fait, la société a le culot de dire : « Nous vous donnons en outre un gros cadeau supplémentaire sous la forme d'une formation supérieure gratuite ou presque, et même une formation d'autant plus longue et plus coûteuse que vous êtes plus doués. » Du point de vue de l'égalité des chances, la gratuité de l'enseignement supérieur est dès lors bien loin d'être une évidence. C'est un scandale. « A celui qui a, tu donneras encore ! »¹

Réconciliation

Peut-on réconcilier ces deux intuitions en apparences contradictoires ? Pas trop difficilement. C'est en fait ce que réalise pour l'essentiel le système auquel nous sommes accoutumés: un enseignement supérieur essentiellement gratuit quant à son coût explicite, mais avec une récupération différée non ciblée, sous la forme d'une taxation progressive du revenu des personnes physiques. Pour quelques-uns, cela signifie payer moins que ce que leur formation supérieure a coûté, mais pour la plupart cela signifie payer sensiblement plus, le tout organisé sur le mode le plus simple qui soit, en l'occurrence un *pay-as-you-go* qui utilise les impôts des étudiants d'hier pour payer les études de ceux d'aujourd'hui.

A cette apologie non déguisée du statu quo, on peut faire au moins quatre objections. Aucune d'elles ne tient la route. Mais la réponse à la quatrième révélera que ce n'est tout de même pas tout à fait le statu quo que je défends.

1 L' « effet Matthieu » — ainsi appelé en raison de l'attribution de cette phrase au Christ dans l'Évangile selon Saint Matthieu — dont il s'agit ici est bien plus général et fondamental que celui qui est parfois invoqué pour critiquer le caractère anti-redistributif de certaines prestations sociales plus que proportionnellement consommées par les riches (voir par exemple Deleeck, H., Huybrechts, J. & Cantillon, B. *Het Matteüeffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Antwerpen, 1983). Même si, comme il est du reste plausible, la contribution plus que proportionnelle des ménages riches au financement de l'enseignement supérieur fait plus que compenser en moyenne la participation plus que proportionnelle de leurs enfants à cet enseignement, le problème resterait entier. Qu'il soient d'origine riche ou pauvre, c'est à ceux qui ont la chance d'être plus doués que les autres que ce gros cadeau supplémentaire est fait.

Objection 1 : Grossière justice.

Le système actuel taxe indifféremment ceux qui doivent leur revenu élevé à des études payées par la collectivité et ceux qui le doivent à d'autres raisons. N'est-ce pas là une manière très approximative — et facilement améliorable par l'introduction d'une *graduate tax* — de réaliser un financement juste des études ?

Réponse. C'est inévitablement approximatif, mais nullement améliorable par un meilleur ciblage du financement. Tenter de repérer la part de revenu que chacun doit à ses études supérieures, c'est, du point de vue de la recherche de la justice, faire preuve d'un souci de précision bien mal placé. En effet, le revenu que le marché nous attribue est certes fonction des efforts consentis, mais sur la toile de fond d'un ensemble vaste et complexe de dons, d'opportunités, de chances qui nous ont été attribués de manière très inégale et éthiquement arbitraire: talents et études prisés par le marché, coup de bol dans la recherche d'un emploi ou l'achat d'un immeuble, relations utiles et collaborations fécondes. S'il y a de bonnes raisons d'imposer les revenus d'une manière prévisible de manière à assurer (autant que possible) que le revenu obtenu vaudra pour chacun l'effort investi pour l'obtenir, il n'y en a en revanche aucune pour essayer de retracer ce que le revenu doit aux études supérieures pour n'imposer, par une *graduate tax*, que cette part, ou pour l'imposer plus que le reste.²

Objection 2 : Orientation déficiente.

Ce n'est pas parce que l'on se préoccupe de justice qu'on peut se permettre d'ignorer l'efficacité. Toute conception raisonnable de la justice intègre l'efficacité, typiquement en infléchissant l'égalité stricte dans le sens d'un maximum soutenable. A quoi bon égaliser les chances si c'est pour donner à ceux qui ont le moins de possibilités des possibilités moindres qu'avec une distribution plus inégalitaire ? Or l'efficacité passe notamment par une allocation efficiente des ressources rares qu'il s'agit d'affecter à l'enseignement supérieur. En faisant payer aux bénéficiaires le vrai coût de leur formation, on se protège contre de graves gaspillages de ressources dans des formations qui sont loin de valoir ce qu'elles coûtent mais n'en rencontrent pas moins un franc succès du fait de leur gratuité.

Réponse. La gratuité n'implique pas le droit d'étudier n'importe quoi. Un usage intelligent des ressources rares disponibles exige une régulation de l'offre des formations. Mais la meilleure régulation, dans ce cas, ne passe pas par la vérité des prix et la souveraineté du consommateur. D'abord en raison de l'importance des externalités positives produites par l'enseignement supérieur, tant spécifiques (liées au contenu particulier des compétences professionnelles acquises) que générales (liées à l'expérience que constitue la participation à une communauté universitaire pour l'élite intellectuelle d'une société). Ensuite en raison de la grande incertitude sur les besoins futurs de compétences, mieux maîtrisables par les gestionnaires du système éducatif que par des étudiants de 18 ans. La gratuité est donc naturellement combinable avec un *numerus clausus* explicite ou implicite, global et/ou spécifique à chaque orientation.

Objection 3 : Motivation médiocre

L'efficacité n'exige pas seulement que les étudiants s'engagent en nombres suffisants dans les orientations socialement utiles, mais aussi qu'ils fassent bon usage de la possibilité qui leur est ainsi donnée. Or, ne peut-on pas supposer que plus

² La conception de la justice qui sous-tend cet argument, comme l'ensemble de ce texte du reste, est développée dans Van Parijs (1995 : chap. 4) et discutée dans Reeve & Williams eds (2003).

les étudiants payeront pour leurs études, plus ils seront à la fois motivés à étudier avec zèle et exigeants à l'égard de leurs enseignants, eux-mêmes désormais soucieux de ne pas perdre la clientèle à la source de leurs revenus ?

Réponse. Il importe d'abord de garder à l'esprit qu'une bonne part du coût des études consiste dans le coût d'opportunité que constitue le renoncement à une activité lucrative. Il y a dès lors même en cas de « gratuité » une motivation financière non négligeable, dans le chef des étudiants, à ne pas perdre leur temps et à exiger de leurs enseignants qu'ils ne le leur fassent pas perdre. En outre, dans un système de voucher implicite comme le nôtre, où la subvention de chaque institution dépend fortement de la proportion des étudiants qu'elle parvient à attirer, les enseignants ont la même incitation financière à se préoccuper de la satisfaction de leurs « clients » que si le montant provenant aujourd'hui des subsides avait à être payé par les étudiants. Certes, l'accroissement du coût supporté par les étudiants et la visibilisation de la dépendance financière des institutions par rapport à la confiance des étudiants peuvent renforcer la souveraineté effective de l'étudiant-consommateur et la réceptivité de l'université et de ses employés à ses désirs. Mais serait-ce une bonne chose ? Qu'il s'agisse d'enfants, d'adolescents ou de jeunes adultes, une relation pédagogique efficace semble aussi devoir être une relation d'autorité, qui s'accommode mal d'un couplage trop patent avec un rapport mercantile. En outre, une soumission trop directe aux exigences de l'étudiant actuel peut handicaper gravement l'efficacité de long terme du système, qui exige à la fois de laisser place à une recherche sans retombée directe sur l'enseignement actuel et d'enseigner aux étudiants ce qu'il est important qu'ils apprennent, plutôt que ce que l'air du temps leur fait souhaiter d'apprendre.

Objection 4 : Récupération problématique

Tout cela va très bien tant que la société récupère effectivement, de préférence avec un bon rendement moyen, ce qu'elle a investi dans ceux dont elle finance l'enseignement supérieur. Bien sûr, il faut éviter qu'une taxation excessive ou maladroite ne dissuade les personnes formées aux frais de la société d'utiliser effectivement la compétence acquise, de manière suffisamment prolongée et suffisamment intensive. Mais tant que la mobilité transnationale des personnes hautement qualifiées est limitée, la marge de manoeuvre ne manque pas. Il n'en va pas nécessairement de même si cette mobilité s'accroît (ne fût-ce qu'en raison de la diffusion de l'anglais comme lingua franca) ou si on se met à décentraliser la souveraineté fiscale à un niveau sub-national (ce qu'on a commencé à faire en Belgique, heureusement de manière limitée). Rien n'exclut alors que ce qu'on pourra durablement récupérer par l'impôt soit non seulement bien inférieur au bénéfice dérivé de ces « dons » multiformes dont jouissent les titulaires d'emplois hautement qualifiés, mais même au coût effectif de leurs études pour la société.

Réponse. Face à cette difficulté, on peut d'abord argumenter que la concurrence fiscale est plus une affaire de rhétorique politique que de contrainte économique, et que les Etats dont la pression fiscale se situe au dessus de la moyenne européenne doivent cesser de s'en sentir complexés et forcés de réduire leurs taux, accroissant ainsi la pression sur tous les autres. On peut ensuite explorer le recours à des modes de financement par les bénéficiaires moins vulnérables à la mobilité transnationale que l'IPP national : une fiscalité européenne par exemple, voire — ce serait, dans le cadre de ce débat, une concession majeure — la substitution partielle de prêts personnels aux subventions. Mais le plus efficace est peut-être encore de préserver et développer, parmi les personnes qui ont la chance de pouvoir bénéficier de l'enseignement supérieur de leur pays, un sentiment de gratitude et une attitude de loyauté à l'égard de cette entité collective qui leur a offert ce privilège. Il se peut que les hasards de leurs trajectoires professionnelles et personnelles les amènent à passer une partie non négligeable de leur existence à l'étranger, mais ils doivent se sentir à juste titre coupables si cet exit est motivé par le

désir de trouver ailleurs un climat fiscal plus favorable, heureux et fiers au contraire si ce séjour peut bénéficier in fine à la collectivité à laquelle ils doivent tant.

Dans cette perspective, tout ce qui contribue à transformer la relation de nos étudiants aux institutions d'enseignement et à la communauté politique dont elles relèvent en une relation purement mercantile, loin d'apporter une solution au problème, ne fera que l'aiguiser.

Références

- Deleeck, H., Huybrechts, J. & Cantillon, B. Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Kluwer, Antwerpen, 1983.
- Reever, Andrew & Williams, Andrew eds. Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2003.
- Van Parijs, P. Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism ?. Oxford : Oxford University Press, 1995 (paperback 1997).